

**Wer setzt sich mit an den Verhandlungstisch?
Stellungnahme zum zweiten überarbeiteten Entwurf
für ein verbindliches Menschenrechtsabkommen
der Offenen Zwischenstaatlichen UN-Arbeitsgruppe
zu Transnationalen Konzernen und Sonstigen
Unternehmen**

Veröffentlichungsversion / Published Version
Stellungnahme / comment

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Deutsches Institut für Menschenrechte

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Deutsches Institut für Menschenrechte. (2020). *Wer setzt sich mit an den Verhandlungstisch? Stellungnahme zum zweiten überarbeiteten Entwurf für ein verbindliches Menschenrechtsabkommen der Offenen Zwischenstaatlichen UN-Arbeitsgruppe zu Transnationalen Konzernen und Sonstigen Unternehmen*. (Stellungnahme / Deutsches Institut für Menschenrechte). Berlin. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-72066-8>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Stellungnahme

Wer setzt sich mit an den Verhandlungstisch?

Stellungnahme zum zweiten überarbeiteten Entwurf für
ein verbindliches Menschenrechtsabkommen der
Offenen Zwischenstaatlichen UN-Arbeitsgruppe
zu Transnationalen Konzernen und Sonstigen
Unternehmen

Oktober 2020

Inhalt

1	Worum geht es?	1
2	Zusammenfassende Bewertung	1
3	Anwendungsbereich und Definitionen	2
3.1	Persönlicher Anwendungsbereich	2
3.2	Materieller Bezugsrahmen	3
3.3	Definitionen	4
4	Rechte der Betroffenen	4
5	Prävention	5
5.1	Orientierung am Konzept der Sorgfaltspflicht aus den UNGP	5
5.2	Die Reichweite der Sorgfaltspflichten	6
5.3	Besetzte Gebiete und Konfliktgebiete	6
5.4	Corporate Capture	7
6	Betroffenengruppen mit besonderem Schutzbedarf	7
7	Haftung	8
8	Gerichtliche Zuständigkeiten, Verjährung und anwendbares Recht	10
8.1	Gerichtliche Zuständigkeiten	10
8.2	Verjährung	11
8.3	Anwendbares Recht	11
9	Zusammenarbeit zwischen Staaten	12
9.1	Internationale Rechtshilfe	12
9.2	Internationale Zusammenarbeit	12
10	Verhältnis zu anderen völkerrechtlichen Verpflichtungen	12
11	Ausblick	13

1 Worum geht es?

Im Juni 2014 beschloss der UN-Menschenrechtsrat mit der Resolution 26/9 die Einrichtung der Zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe zu Transnationalen Konzernen und Sonstigen Unternehmen (OEIGWG). Mandat der Arbeitsgruppe ist es, ein internationales rechtsverbindliches Instrument zur Regelung der Aktivitäten transnationaler Unternehmen und anderer Wirtschaftsunternehmen im Bereich der Menschenrechte auszuarbeiten. Vom 26. bis 30. Oktober 2020 wird die OEIGWG zur 6. Verhandlungsrunde zusammenkommen. Diskussionsgrundlage wird der überarbeitete Entwurf des ecuadorianischen Vorsitzes vom 06.08.2020 sein.¹

Damit das Abkommen seine gewünschte Wirkung – das Schließen von Schutz- und Rechenschaftslücken bei transnationalen Wirtschaftsaktivitäten – entfalten kann, ist es essenziell, zumindest einige der relevanten Herkunftsstaaten transnationaler Unternehmen für das Abkommen zu gewinnen. In die bisherigen Verhandlungen brachten sich zur großen Mehrheit Staaten ein, die als Gaststaaten transnationaler Unternehmen klassifiziert werden können. Wichtige westliche Industrieländer wie die USA, Kanada, Australien, Japan und Südkorea unterstützen den Prozess nicht. Auch die Europäische Union (EU) machte bisher deutlich, dass sie noch nicht bereit sei, sich an den Verhandlungen zu beteiligen. Sie begründete dies in der Vergangenheit damit, dass EU-Vorschläge für mehr Konsensorientierung und zur Überwindung von Spaltungen seitens der Initiatoren der Resolution 26/9, Ecuador und Südafrika, nicht ausreichend berücksichtigt worden seien. Zudem fehle es an einem Verhandlungsmandat durch die Europäische Kommission.² Die EU sieht jedoch keinen grundsätzlichen Widerspruch zwischen dem Vertragsprozess und dem globalen Konsens der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (UNGP), solange letztere die Grundlage für weitere internationale Rechtsentwicklungen im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte sind.

2 Zusammenfassende Bewertung

In seinen bisherigen Stellungnahmen zu den ersten Entwurfselementen³ machte das Deutsche Institut für Menschenrechte deutlich, dass ein übergeordneter internationaler Rechtsrahmen hilfreich und notwendig ist, um die staatlichen Schutzpflichten in Bezug auf unternehmerische Tätigkeiten zu konkretisieren. Bereits der „Zero Draft“

¹ Zum zweiten überarbeiteten Entwurf des UN-Abkommens vom 06.08.2020 siehe https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session6/OEIGWG_Chair-Rapporteur_second_revised_draft_LBI_on_TNCs_and_OBEs_with_respect_to_Human_Rights.pdf; Zum ersten Entwurf vom 16.07.2019 siehe https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/OEIGWG_RevisedDraft_LBI.pdf; Zum allerersten Entwurf (Zero-Draft) siehe <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session3/DraftLBI.pdf> (alle abgerufen am 24.08.2020).

² Zu den Redebeiträgen der EU in der 5. Verhandlungsrunde, siehe: UN Doc A/HRC/43/55, S. 20-21.

³ Niebank, Jan-Christian / Schuller, Christopher (2018): Stellungnahme: Die UN-Leitprinzipien als Grundlage für ein verbindliches UN-Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte, siehe https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Stellungnahmen/Stellungnahme_Die_UN-Leitprinzipien_als_Grundlage_fuer_ein_verbindliches_UN-Abkommen_zu_Wirtschaft_und_Menschenrechte.pdf; Niebank, Jan-Christian / Schuller, Christopher (2018): Stellungnahme: Die Richtung stimmt – jetzt muss die EU mitgestalten. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte, siehe https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Stellungnahmen/Stellungnahme_Menschenrechtsabkommen_zu_Transnationalen_Konzernen_und_Sonstigen_Unternehmen.pdf; Niebank, Jan-Christian (2019): Auf dem Weg zur kritischen Masse – sorgt die EU jetzt für die nötige Zugkraft? Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte, siehe https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Stellungnahmen/Stellungnahme_Auf_dem_Weg_zur_kritischen_Masse.pdf (alle abgerufen am 24.08.2020).

und der erste Entwurf von 2019 setzten aus Sicht des Instituts die richtigen Schwerpunkte, um menschenrechtliche Schutzlücken vor allem in transnationalen Lieferketten zu schließen. Deshalb empfahl das Institut der Bundesregierung, darauf hinzuwirken, dass die EU den weiteren Verhandlungsprozess konstruktiv begleitet, indem sie an den Verhandlungen teilnimmt und sich inhaltlich einbringt. Dies scheint umso mehr geboten, als die Generaldirektion für Justiz (DG JUST) im April ankündigte, noch im Jahr 2021 eine EU-weite Regulierung zu Sorgfaltspflichten auf den Weg zu bringen.

Der jetzt vorliegende überarbeitete zweite Entwurf (Second Revised Draft) weist gegenüber dem Vorentwurf erneut deutliche Verbesserungen auf. Er behält die richtigen Schwerpunkte bei, erweitert den Anwendungsbereich auf alle Unternehmensaktivitäten und orientiert sich insgesamt systematischer an den UNGP. Mit Blick auf die Perspektive der Betroffenen differenziert der Entwurf nun auch geschlechtsspezifisch.

All dies kann als deutliches Entgegenkommen des Vorsitzes gegenüber der EU gewertet werden. Der Entwurf ist damit eine sehr gute Grundlage für die weiteren zwischenstaatlichen Verhandlungen im Oktober 2020. Das Institut empfiehlt der Bundesregierung, sich in der Europäischen Kommission nachdrücklich für ein Verhandlungsmandat der EU-Delegation bei der anstehenden Verhandlungsrunde einzusetzen. Frankreich, Spanien und die Niederlande äußerten bereits ihre explizite Unterstützung für den UN-Prozess und könnten gemeinsam mit der Bundesregierung auf die Erteilung eines gemeinsamen EU-Mandats hinwirken.

Im Folgenden wird der neue Entwurf vorgestellt und die wesentlichen Änderungen gegenüber dem Vorentwurf von 2019 werden herausgearbeitet. Unberücksichtigt bleiben hier zunächst das vorgeschlagene Zusatzprotokoll zum Nationalen Umsetzungsmechanismus sowie andere Fragen der Implementierung und der Überwachung des Abkommens.

3 Anwendungsbereich und Definitionen

3.1 Persönlicher Anwendungsbereich

Die Frage, welche Unternehmen bzw. Unternehmensaktivitäten im Rahmen der staatlichen Schutzpflicht zum Regelungsgegenstand gemacht werden, ist von entscheidender Bedeutung für die Wirksamkeit des Abkommens.

Art. 3 Abs. 1 regelt nun, dass alle Unternehmen erfasst sind, inklusive transnationaler Unternehmen, sich der Vertrag aber nicht auf diese beschränkt („shall apply to all business enterprises, including but not limited to transnational corporations and other business enterprises that undertake business activities of a transnational character“). Die Definition von Unternehmensaktivitäten (Art. 1 Abs. 3) wurde entsprechend angepasst und lautet nun: „‘Business activities’ means any for profit economic or other activity undertaken by a natural or legal person, including State-owned enterprises, transnational corporations, other business enterprises, and joint ventures, undertaken by a natural or legal person. This will include activities undertaken by electronic means.“ In der Kombination aus Art. 1 Abs. 3 und Art. 3 Abs. 1 bestimmt der Entwurf den Anwendungsbereich konsistenter als im Entwurf von 2019 und stellt prominent heraus, dass das Abkommen auf alle Unternehmen, auch auf solche im

Staatseigentum, Anwendung findet sowie auf solche, die nicht gewinnorientiert sind. Damit sind theoretisch auch die Aktivitäten internationaler Handels- und Finanzinstitutionen umfasst.

Mit Blick auf kleine und mittelständische Unternehmen (KMU) regelt Art. 3 Abs. 2 des Entwurfes im Einklang mit UN-Leitprinzip 14, dass Staaten differenziert festlegen können, wie Unternehmen ihrer Verantwortung zur Vermeidung von Menschenrechtsverstößen nachkommen können – entsprechend ihrer Größe, dem Sektor, ihrem operativen Umfeld und der Schwere der menschenrechtlichen Auswirkungen.

Der erweiterte Anwendungsbereich auf alle Unternehmen und auf jegliche Form wirtschaftlicher Aktivität ist erneut ein deutliches Zugeständnis (u.a. an die EU) und aus Perspektive der Rechteinhaber_innen zu begrüßen. Denn deren effektiver Schutz setzt voraus, dass jede Art von nachteiligen Auswirkungen auf die Menschenrechte durch Unternehmen und ihre Aktivitäten erfasst wird. In der 6. Verhandlungsrunde wird es demnach darum gehen müssen, in dem Punkt Anwendungsbereich einen Konsens zu erreichen. Denn wenn zuvor auch eine Mehrheit der Staaten sowie die EU den erweiterten Anwendungsbereich begrüßt haben, gibt es einige Staaten (allen voran Russland und Südafrika), die den Vertrag ausschließlich auf transnationale Unternehmen konzentriert sehen möchten.

3.2 Materieller Bezugsrahmen

Mit Blick auf den sachlichen Anwendungsbereich bestand im Entwurf von 2019 erheblicher Konkretisierungsbedarf, da sich das Abkommen auf „alle Menschenrechte“ (Art. 3. Abs. 3) erstrecken sollte. Spätestens bei der Umsetzung durch die Vertragsstaaten hätten sich dabei Probleme im Hinblick auf das rechtsstaatliche Bestimmtheitsgebot ergeben. Im vorliegenden Entwurf sind daher die relevanten Abkommen konkret benannt und in den operativen Teil des Abkommens überführt worden. Erfreulich ist, dass der Entwurf hier über die UNGP hinaus geht.⁴ Denn Art. 3 Abs. 3 sieht vor, dass das Abkommen all die Menschenrechte und Grundfreiheiten abdeckt, die aus der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und dem Völkergelehrtenrecht hervorgehen sowie aus jedem Kernmenschenrechtsvertrag⁵ und jeder ILO-Konvention, die der jeweilige Staat ratifiziert hat. Das neue Abkommen bekräftigt so die durch Ratifizierung anderer Menschenrechtsverträge bestehenden Staatenpflichten.

Ein Manko mit Blick auf den materiellen Bezugsrahmen bleibt jedoch auch in diesem Entwurf: Er formuliert weiterhin auch umweltbezogene Sorgfaltspflichten (Art. 1 Abs. 2, Art. 4 Abs. 2 lit c und Art. 6 Abs. 3 lit a und e), verweist jedoch nicht auf die spezifischen Rechtsquellen aus dem Umweltvölkerrecht sowie weitere einschlägige international anerkannte Standards. Damit fehlt dem Entwurf die umweltrechtliche Bestimmtheit, was für eine Operationalisierung der umweltbezogenen Sorgfaltspflichten Schwierigkeiten bereiten wird. Für deren Umsetzung wäre es hilfreich, wenn ein global anerkannter unternehmensbezogener Umweltstandard entwickelt würde,

⁴ Die UNGP beziehen sich auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte sowie den Zivil- und Sozialpakt.

⁵ Kernmenschenrechtsverträge sind der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (ICCPR) und der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (ICESCR), die Anti-Rassismus-Konvention (ICERD), die Frauenrechts-Konvention (CEDAW), die Anti-Folter-Konvention (CAT), die Kinderrechts-Konvention (CRC), die Wanderarbeiter-Konvention (ICRMW), das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (CRPD) und das Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor gewaltsamem Verschwindenlassen (CPED). Der aktuelle Status der Ratifizierung aller Kernmenschenrechtsverträge ist hier abrufbar: OHCHR: Status of Ratification: <https://indicators.ohchr.org/>.

der als materieller Referenzrahmen dienen könnte. Dieser Prozess könnte auch von der Bundesregierung initiiert oder unterstützt werden.⁶

3.3 Definitionen

Bezüglich der im Entwurf verwandten Definitionen haben die Autor_innen nachgebessert. Der Entwurf von 2019 nutzte die Begrifflichkeit „Menschenrechtsverletzungen durch Staaten“ (human rights violations) und „Menschenrechtsverstöße durch Unternehmen“ (human rights abuse) nicht ganz trennscharf. Der jetzige Entwurf hat konsequent nur Menschenrechtsverstöße durch Unternehmen zum Gegenstand. Dabei wurde die UNGP-Begrifflichkeit der „potenziellen und tatsächlichen negativen menschenrechtlichen Auswirkungen“ (potential and actual adverse human rights impacts) ersetzt durch „Menschenrechtsverstöße“. Die Aufgabe dieser Terminologie ist aus Sicht der UNGP nicht nachvollziehbar und sollte rückgängig gemacht werden.

Von entscheidender Bedeutung für die Reichweite der unternehmerischen Sorgfaltspflichten ist schließlich Art. 1 Abs. 5, der festlegt, welche Teile des unternehmerischen Handelns den Sorgfaltspflichten genügen müssen. Der Vorentwurf hatte hier – sehr umstritten – auf „Vertragsbeziehungen“ (contractual relationship) eines Unternehmens abgestellt. Umstritten war dieses Konzept der Vertragsbeziehungen vor allem auch aus Sicht der Rechteinhaber_innen, denn für diese sind Vertragsbeziehungen in der Regel nicht einsehbar. Der vorliegende Entwurf hat im Einklang mit den UNGP das weitreichendere Konzept der „Geschäftsbeziehungen“ (business relationship) aufgegriffen (s.u., Abschnitt 5.2).

4 Rechte der Betroffenen

Schon der Entwurf von 2019 hatte die Rechte von Betroffenen (rights of victims) herausgestellt. Der Zweck des entsprechenden Art. 4 besteht darin, das Recht auf effektive Abhilfe und das damit im Zusammenhang stehende Minimum prozeduraler Rechte zu stärken.

Noch prononcierter als im Vorentwurf stellt Art. 4 auf den Schutz von Betroffenen, ihren Familienmitgliedern,⁷ Rechtsbeiständen und Menschenrechtsverteidiger_innen vor Repression ab (Art. 4 Abs. 2 lit a, b, e) sowie auf den Abbau der verschiedenen Hürden, denen Rechteinhaber_innen auf dem Weg zu wirksamer Abhilfe gegenüberstehen. Art. 4 Abs. 2 lit d regelt das Recht, eine Klage auch als Sammel- oder Verbandsklage zu führen; Zugang zu den relevanten Informationen sowie Rechtshilfe zu erhalten und Zugang zu den jeweiligen Konsulaten, was in transnational gelagerten Fällen oft von besonderer Wichtigkeit ist.

Betroffene brauchen „Waffengleichheit“ mit Unternehmen, daher müssen bestehende Informationsasymmetrien zwischen Betroffenen und Unternehmen abgebaut werden (Art. 4. Abs. 2 lit f und g, Art. 7 Abs. 2, Art. 7 Abs. 3 lit a). Denn ohne ausreichende Informationen, beispielsweise zu unternehmensinternen Strukturen oder den vom

⁶ Operationalisierungsvorschläge macht ein Bericht im Auftrag des Umweltbundesamtes: Umweltbezogene und menschenrechtliche Sorgfaltspflichten als Ansatz zur Stärkung einer nachhaltigen Unternehmensführung. Abschlussbericht (2020), S. 37, 38. Siehe https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2020-07-15_texte_138-2020_umweltbezogene-sorgfaltspflichten_0.pdf (abgerufen am 28.08.2020).

⁷ Die Einbeziehung von Angehörigen als „Opfer“ folgt im Wesentlichen der Konvention gegen das Gewalttätige Verschwindenlassen, Art. 24.

Unternehmen unternommenen Risikoanalysen, können Betroffene ihre Klagen in der Regel nicht ausreichend begründen. Hier geht der vorliegende Entwurf weiter als der Vorentwurf, der lediglich ein relativ vages Recht auf Information und eine wenig spezifizierte Unternehmensberichterstattung vorsah. Der Entwurf erlegt den Staaten in Art. 6 Abs. 3 lit e auf, dafür zu sorgen, dass Unternehmen Berichtspflichten „über nicht-finanzielle Angelegenheiten, einschließlich Informationen über Unternehmensstrukturen und Lieferanten sowie über Richtlinien, Risiken, Ergebnisse und Indikatoren in Bezug auf Menschenrechte, Arbeitsrechte und Umweltstandards“ erfüllen. Diese Bestimmung kann potenziell zum Abbau von Informationsasymmetrien beitragen.

Positiv ist darüber hinaus Art. 7 Abs. 6 zur Beweislastumkehr: Staaten mögen demnach gesetzgeberisch tätig werden, um in geeigneten Fällen die Beweislast umzukehren. Der Verweis auf die notwendige Konformität mit rechtsstaatlichen Prinzipien und auf die „geeigneten Fälle“, in denen dies geschehen kann, erscheint eine sorgfältigere Formulierung als im Vorentwurf. Dieser sah vor, dass die Beweislastumkehr durch Gerichte angeordnet werden kann und dies allein entsprechend dem nationalen Recht geregelt werden konnte (Art. 4 Abs. 16). Positiv hervorzuheben ist zudem die Wiederaufnahme des Rechts auf kollektive Klagemöglichkeiten für Betroffene in Art. 4 Abs. 2 lit d, die im Vorentwurf nicht enthalten war.

Ein weiteres großes Problem für viele Betroffene ist die Finanzierung von Klagen. Staaten müssen mehr tun, um innerstaatliche finanzielle Hürden für die Rechtsdurchsetzung abzubauen. Daher ist es zu begrüßen, dass sich auch dieser Entwurf des Problems annimmt, auch über den in Art. 15 Abs. 7 vorgesehenen internationalen Fond hinaus (Art. 4, lit f).

Wie bereits in der Stellungnahme des Instituts zum ersten überarbeiteten Entwurf 2019 festgestellt wurde, sollte in Art. 4 Abs. 2 lit c das Recht auf vorläufigen Rechtsschutz explizit genannt werden. In den Fällen, in denen vorläufige Maßnahmen notwendig sind, um einen möglichen nicht wiedergutzumachenden Schaden für die Betroffenen der behaupteten Verletzung abzuwenden, müssen die Rechte dieser Personen bereits vor der Entscheidung eines Gerichts im Hauptsacheverfahren wirksam geschützt werden.⁸

5 Prävention

5.1 Orientierung am Konzept der Sorgfaltspflicht aus den UNGP

In Übereinstimmung mit den UNGP ist auch der vorliegende Entwurf klar an Staatenpflichten ausgerichtet: Er adressiert ausschließlich Staaten als Völkerrechtssubjekte, die innerhalb ihrer staatlichen Schutzpflichten Unternehmen in die Verantwortung nehmen müssen. Art. 6 Abs. 1 bekräftigt die staatliche Pflicht zur effektiven Regulierung von Wirtschaftsaktivitäten.⁹ Nach Art. 6 Abs. 2 soll dieser Pflicht nachgekommen werden, indem Unternehmen zu „human rights due diligence“ verpflichtet

⁸ Der Entwurf nennt in Art. 4 Abs. 2 c „injunction“, was auch – jedoch selten – mit „einstweiliger Anordnung“ ins Deutsche übersetzt wird. Die Positionierung dieses Begriffs am Ende der Aufzählungen in Ziff. c lässt jedoch vielmehr den Schluss zu, dass es sich dabei um eine gerichtliche Anordnung in der Hauptsache, also nicht um vorläufigen Rechtsschutz handelt. Eine explizite Erwähnung und Aufnahme des einstweiligen Rechtsschutzes in Ziff. c sollte über die gängigen Begriffe wie „interim measures“ oder „preliminary injunction“ bzw. „interim injunction“ erfolgen. Vgl. Art. 5 des Zusatzprotokolls zum Sozialpakt.

⁹ Vgl. dazu Allgemeine Bemerkung Nr. 24 (2017) des UN-Ausschusses für Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte und Allgemeine Bemerkung Nr. 16 (2013) des UN-Kinderrechtsausschusses.

werden. Art. 6 Abs. 2 und 3 orientieren sich also erkennbar am Prozessstandard der menschenrechtlichen Sorgfalt, dem zentralen Konzept der UNGP.¹⁰

Wie schon im Vorentwurf ist das den Unternehmen aufzuerlegende Pflichtenprogramm in Übereinstimmung mit den UNGP verhaltens- und nicht mehr ergebnisorientiert und nimmt Bezug auf die dort genannten Kernelemente der Sorgfalt: Die Staaten sollen Maßnahmen ergreifen, damit Unternehmen über Verfahren zur Ermittlung tatsächlicher und potenzieller Menschenrechtsverstöße verfügen, Maßnahmen zur Abwendung solcher Verstöße treffen, die Wirksamkeit dieser Maßnahmen überprüfen und durch Berichterstattung hierüber Rechenschaft ablegen. Unternehmen sollen diese Sorgfaltsprozesse auf Konsultationen mit Rechteinhaber_innen stützen (Art. 6 Abs. 3 lit b).

Beschwerdemechanismen auf Unternehmensebene – ein Kernelement menschenrechtlicher Sorgfalt nach den UNGP – werden in Art. 6 allerdings wie im Vorentwurf nicht eingefordert. Dies ist bedauerlich, kann ein Beschwerdemechanismus doch durchaus eine Radarfunktion für nachteilige menschenrechtliche Auswirkungen von Unternehmensaktivitäten erfüllen und Unternehmen ermöglichen, anhand der Analyse von Beschwerden systemische Probleme festzustellen und ihre Praktiken entsprechend anzupassen. Gleichzeitig kann durch Beschwerdemechanismen möglicherweise eine schnellere Wiedergutmachung erfolgen und verhindert werden, dass Schäden sich verschlimmern (vgl. Kommentar UNGP 29).

5.2 Die Reichweite der Sorgfaltspflichten

Um Schutzlücken in globalisierten Wirtschaftsstrukturen zu schließen, darf sich die den Unternehmen staatlicherseits aufzuerlegende menschenrechtliche Sorgfalt nicht lediglich auf die „eigenen Tätigkeiten“ des erfassten Unternehmens beziehen. Das Abkommen muss daher klären, unter welchen Voraussetzungen auch die menschenrechtlichen Risiken durch Aktivitäten „Dritter“ in den Blick genommen werden.

Hier ist der aktuelle Entwurf deutlich einen Schritt nach vorne gegangen, der mit der Zielrichtung der UNGP übereinstimmt. Im Entwurf von 2019 sollten Sorgfaltspflichten für eigene Aktivitäten und die „vertraglichen Beziehungen“ von Unternehmen greifen. Der jetzige Entwurf orientiert sich an den UNGP¹¹ und geht von „Geschäftsbeziehungen“ aus: „Business relationship‘ refers to any relationship between natural or legal persons to conduct business activities, including those activities conducted through affiliates, subsidiaries, agents, suppliers, partnerships, joint venture, beneficial proprietorship, or any other structure or contractual relationship as provided under the domestic law of the State, including activities undertaken by electronic means.“ (Art. 1 Abs. 5).

5.3 Besetzte Gebiete und Konfliktgebiete

Konkretisierungsbedarf besteht weiterhin hinsichtlich der unternehmerischen Sorgfaltspflichten in besetzten Gebieten und Konfliktgebieten. Zum Beispiel wird nicht deutlich, welche „erhöhten Anforderungen“ (Art. 6 Abs. 3 lit g; Art. 16 Abs. 3) genau gelten sollen. So bleibt unklar, ob es verpflichtend ist, nicht in bestehende

¹⁰ Bereits die Präambel nimmt in Satz 12 explizit Bezug auf die UNGP und unterstreicht die unternehmerische Achtungsverantwortung für die Menschenrechte, indem sie Leitprinzip 13 der UNGP beinahe wörtlich wiedergibt.

¹¹ Leitprinzip 13 b UNGP und Kommentar dazu.

Konfliktgebiete einzutreten, beziehungsweise wann eine Geschäftstätigkeit aufgegeben werden sollte.¹² Auch die UNGP beantworten diese Fragen nicht; jedoch empfehlen sie, glaubwürdige und unabhängige Expert_innen aus Regierungen, Zivilgesellschaft, Nationalen Menschenrechtsinstitutionen und relevanten Multi-Stakeholder-Initiativen zu konsultieren (Kommentar Leitprinzip 23). Im Hinblick auf die Staatenpflichten im Zusammenhang mit Konfliktgebieten bleibt Art. 16 Abs. 3 damit noch immer zu vage. UN-Leitprinzip 7 bietet Orientierung, wie Staaten die Achtung der Menschenrechte in von Konflikten betroffenen Gebieten unterstützen können.

5.4 Corporate Capture

Von fundamentaler Bedeutung ist schließlich Art. 6 Abs. 7 (vormals Art. 5 Abs. 5), der im Zusammenhang mit der staatlichen Schutzpflicht und damit korrespondierenden Regulierungspflichten zu sehen ist. Die Partikularinteressen der Wirtschaft stehen in einem grundsätzlichen Spannungsverhältnis zu den Gemeinwohlinteressen, die Staaten verfolgen müssen. Dem wird im Entwurf Rechnung getragen, indem Staaten ihre politischen Entscheidungsprozesse vor einer unangemessenen Einflussnahme von Interessenvertreter_innen der Wirtschaft schützen sollen. Auf Ebene der EU fehlen bisher wirksame Regeln, um den Einfluss von Unternehmen auf die Politik zu begrenzen. Unter anderem kritisiert die europäische Allianz für Lobbytransparenz und ethische Regeln (ALTER-EU), dass die Regierungen der Mitgliedsstaaten als „Lobbyvehikel für Wirtschaftsinteressen“ dienen.¹³ Anders als auf EU-Ebene fehlt es in Deutschland sogar an gesetzlichen Rahmenbedingungen zur Einführung eines verpflichtenden Lobbyregisters.¹⁴ Vor diesem Hintergrund ist die Beibehaltung dieses Artikels positiv zu bewerten, auch wenn eine wünschenswerte Präzisierung durch klare Regeln und Schranken bislang unterblieben ist.¹⁵

6 Betroffenengruppen mit besonderem Schutzbedarf

Bereits im Entwurf von 2019 wurde ein stärkerer Fokus auf den Schutz von diskriminierten und marginalisierten Gruppen gelegt. Die Nennung solcher Gruppen mit besonderem Schutzbedarf ist im neuen Entwurf offen formuliert, nicht mehr in Form einer erschöpfenden Liste. So können – je nach Kontext – auch Schutzbedarfe von beispielsweise Binnenflüchtlingen oder LSBTIQ-Personen erkannt und umfasst werden (Art. 4 Abs. 1).

Die Referenz auf die UN-Erklärung zum Schutz von Menschenrechtsverteidiger_innen in der Präambel und die diesbezügliche Ausführung in Art. 5 Abs. 2 („State Parties shall take adequate and effective measures to guarantee safe and enabling

¹² Thielbörger, Pierre / Manandhar, Timeela (23.08.2019): Bending the Knee or Extending the Hand to Industrial Nations? A Comment on the New Draft Treaty on Business and Human Rights. EJIL:Talk, siehe <https://www.ejiltalk.org/bending-the-knee-or-extending-the-hand-to-industrial-nations-a-comment-on-the-new-draft-treaty-on-business-and-human-rights/> (abgerufen am 06.09.2020).

¹³ Siehe Alter-EU (2018): Corporate capture in Europe – When big business dominates policy-making and threatens our right: <https://www.alter-eu.org/corporate-capture-in-europe-when-big-business-dominates-policy-making-and-threatens-our-right> (abgerufen am 06.09.2020).

¹⁴ Vgl. Entschließung der 37. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten (IFK) in Deutschland am 12. Juni 2019 in Saarbrücken zum Lobbyregister: <https://www.baden-wuerttemberg.datenschutz.de/wp-content/uploads/2019/06/Entschlie%C3%9Fung-37.-IFK-Lobbyregister.pdf> (abgerufen am 24.08.2020); ein im Sommer 2020 vorgelegter Gesetzes-Entwurf für ein deutsches Lobby-Register wurde kontrovers diskutiert, siehe https://www.deutschlandfunk.de/transparenzregeln-in-der-politik-was-bringt-ein.2897.de.html?dram:article_id=479325 (abgerufen am 06.09.2020).

¹⁵ Vgl. Fallbeispiele bei ESCR-Net: <https://www.escr-net.org/corporateaccountability/corporatecapture> (abgerufen am 24.08.2020), ALTER-EU (2018), siehe Fußnote 13.

environment for persons, groups and organizations that promote and defend human rights and the environment“) bleiben bestehen. Hinweisgeber (whistleblower) können zwar auch unter die breite Definition der UN-Erklärung zu Menschenrechtsverteidiger_innen fallen;¹⁶ eine explizite Benennung ihres Schutzes wäre jedoch wünschenswert, nicht zuletzt da die Offenlegung von Geschäftsgeheimnissen zur Aufdeckung von Menschenrechtsverstößen dem Schutz des Gemeinwohls dient und somit rechtmäßig sein kann.¹⁷

Als Teil der Prävention von Menschenrechtsverstößen sieht Art. 6 Abs. 3 lit c die Konsultationen mit potenziell Betroffenen vor, die erhöhte Risiken für bestimmte Gruppen – Frauen, Kinder, Menschen mit Behinderungen, Indigene Völker, Migrant_innen, Flüchtlinge, Binnenvertriebene und geschützte Bevölkerungen in Besatzungs- oder Konfliktgebieten – besonders berücksichtigen. Ergänzt wird dieses Recht auf Konsultation um die Notwendigkeit, diese im Einklang mit der „freien, vorherigen und informierten Zustimmung (FPIC)“ durch indigene Völker (Art. 6 Abs. 3 lit d) zu führen. Dies ist ein deutlicher Fortschritt gegenüber dem vorangegangenen Entwurf, der lediglich ein Recht indigener Völker auf Konsultation festgeschrieben hatte. Konsultationsprozesse im Rahmen von menschenrechtlichen Risiko- und Folgenabschätzungen sollen auch um eine Genderperspektive erweitert werden (Art. 6 Abs. 3 lit b). Art. 8 Abs. 5 sieht zudem eine geschlechtsspezifische Wiedergutmachung für Opfer von Menschenrechtsverstößen vor.

7 Haftung

Nationales Zivilrecht und Zivilprozessrecht müssen effektiven Rechtsschutz für Betroffene von Menschenrechtsverstößen im Zusammenhang mit transnationalen Wirtschaftsaktivitäten gewährleisten. Hierzu trägt das Abkommen mit seinen Regelungen zur zivilrechtlichen Haftung von Unternehmen bei (Art. 8 Abs. 1-3, 5, 7 und 8.).

Art. 8 Abs. 1 fordert ein umfassendes und angemessenes Haftungsregime, das juristische und natürliche Personen „conducting business activities“ erfasst. Art. 8 Abs. 5 stärkt die Rechte der von Menschenrechtsverstößen Betroffenen durch die Forderung gegenüber Vertragsstaaten, dass innerstaatliches Recht „angemessene, unverzügliche, wirksame und geschlechtsspezifische Wiedergutmachung an die Opfer von Menschenrechtsverletzungen“ vorsehen soll. Außerdem können Staaten verlangen, dass Unternehmen finanzielle Sicherheiten für mögliche Entschädigungsansprüche vorhalten (Art. 8 Abs. 6).

Von besonderer Bedeutung ist Art. 8 Abs. 7, der eine Haftung natürlicher oder juristischer Personen für das Unterlassen von Präventionsmaßnahmen im Rahmen der Geschäftsbeziehungen in der Lieferkette vorsieht. Haftung wird ausgelöst, wenn ein Unternehmen rechtlich oder faktisch Kontrolle bzw. Aufsicht über einen Dritten (natürliche oder juristische Person) ausübt, mit dem das Unternehmen

¹⁶ Siehe dazu: UN-Hochkommissariat, „Who is a defender“: <https://www.ohchr.org/en/issues/srhrdefenders/pages/defender.aspx> (abgerufen am 06.09.2020).

¹⁷ Der europäische Regelungsrahmen für den Schutz von Hinweisgebern muss bis 2021 national umgesetzt werden; zur deutschen Rechtslage für den Schutz von Hinweisgebern siehe: Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Sachstand WD 7 - 3000 - 257/18: <https://www.bundestag.de/resource/blob/627866/6487a402479b900bfd11ffb323a9a6e4/WD-7-257-18-pdf-data.pdf> (abgerufen am 06.09.2020).

Geschäftsbeziehungen pflegt, oder bei einer Vorhersehbarkeit von Menschenrechtsverstößen durch einen solchen Dritten keine adäquaten Maßnahmen getroffen hat, um Menschenrechtsverstöße zu verhindern. Demgegenüber hatte der Vorentwurf „enge Beziehungen“ als Alternative vorgesehen (vgl. Art. 12 Abs. 12).

Aus Perspektive der Rechteinhaber_innen dürfte der Nachweis einer rechtlichen oder faktischen Kontrolle und die Vorhersehbarkeit menschenrechtlicher Risiken jedoch schwierig sein. Im Vergleich zum Vorentwurf wurden durch das Abstellen auf Geschäftsbeziehungen (anstelle von Vertragsbeziehungen) jedoch potenzielle Schutzlücken angegangen. Denn ein Beitrag zu Menschenrechtsverstößen kann auch darin bestehen, dass finanzieller Einfluss oder faktischer Einfluss besteht. Dies betrifft insbesondere das Verhältnis von Mutter- und Tochterunternehmen.¹⁸

Nach Art. 8 Abs. 4 sollen Vertragsstaaten zudem erforderliche Maßnahmen ergreifen, die „wirksame, angemessene und abschreckende strafrechtliche oder verwaltungsrechtliche Sanktionen“ vorsehen, wenn Unternehmen durch ihre Geschäftstätigkeit Menschenrechtsverstöße verursacht oder zu diesen beigetragen haben. Neben der zivilrechtlichen Haftung soll der Staat demnach – seiner staatlichen Schutzpflicht im Hinblick auf Menschenrechte entsprechend – seine Sanktionsmöglichkeiten in voller Breite ausschöpfen.

Nach Art. 8 Abs. 9 sollen die Vertragsstaaten sicherstellen, dass die Tatbestände von Strafrechtsnormen auf juristische Personen, die Wirtschaftstätigkeiten ausüben, Anwendung finden. Dies soll über die strafrechtliche Haftung juristischer Personen erfolgen oder über eine „funktionell äquivalente“ Haftung („criminal or functional equivalent liability of legal persons“). Weiter unten im selben Absatz wird die strafrechtliche und alternativ eine verwaltungsrechtliche Haftung genannt. Der Absatz bezieht sich auf die für den Vertragsstaat verbindlichen Menschenrechtsnormen, das Völkergewohnheitsrecht sowie das nationale Strafrecht. Die strafrechtlichen oder auch verwaltungsrechtlichen Sanktionen für juristische Personen sollen bei Verstößen der Schwere der Straftat angemessen sein. Leider gibt auch der neue Entwurf den Staaten keine Orientierung bei der Höhe angemessener Sanktionen, um diese wirksam, angemessen und abschreckend zu gestalten. Ein Verweis auf Art. 25 (3) IStGH-Statut könnte hier sinnvoll sein, der die international anerkannten Formen von Täterschaft und Teilnahme enthält.

Die Haftungsregelungen in Art. 8 unterscheiden zwischen der Haftung natürlicher und der Haftung juristischer Personen, zwischen zivilrechtlicher Haftung und strafrechtlicher Verantwortlichkeit sowie zwischen strafrechtlichen und verwaltungsrechtlichen Sanktionsmöglichkeiten des Staates. Dabei ist die Unterscheidung zuweilen jedoch in den einzelnen Absätzen noch recht unsystematisch – hier ist in der weiteren Überarbeitung des Vertragsentwurfes eine Sortierung der Ebenen dringend zu empfehlen: Wer haftet und wie soll der Staat sanktionieren? Um welches Haftungsregime geht es

¹⁸ Die Relevanz zeigt sich unter anderem im Fall Vedanta Resources plc. Der Oberste Gerichtshof Großbritanniens hat darin eine Sorgfaltspflicht des Rohstoffunternehmens Vedanta gegenüber sambischen Kläger_innen angenommen, die von der Wasserverschmutzung durch den Kupferabbau einer Tochtergesellschaft betroffen sind. Damit wurde die Haftung des britischen Mutterunternehmens bestätigt; zur Darstellung des Falles siehe <https://www.business-humanrights.org/en/latest-news/vedanta-resources-lawsuit-re-water-contamination-zambia/> (abgerufen am 06.09.2020).

in welchem Abschnitt? Insbesondere sollten die Vorschriften zur zivilrechtlichen Haftung und zur Strafbarkeit klar getrennt werden.

Insgesamt sind die Vorschriften jedoch gegenüber dem Vorentwurf umfassender und berücksichtigen die Perspektive der Rechteinhaber_innen besser. Zudem orientieren sie sich stärker an den UNGP, da nicht mehr allein die Verursachung, sondern auch ein Beitrag zu negativen menschenrechtlichen Auswirkungen eine Haftung bzw. Sanktionen auslöst („caused or contributed to human rights abuses“, siehe Art. 8 Abs. 4, Art. 8 Abs. 7, Art. 8 Abs. 8).

Die Verknüpfung der Haftung mit dem Prozessstandard der unternehmerischen Sorgfaltspflicht, also der Bemühenspflicht, ist im aktuellen Entwurf besser gelungen als im Vorentwurf: Staaten sollen Unternehmen in Art. 6 zur Durchführung einer menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfung (human rights due diligence) verpflichten und letztere haften, wenn sie keine adäquaten Präventionsanstrengungen unternommen haben. Während Art. 8 Abs. 7 auf das Unterlassen von Präventionsmaßnahmen („failure to prevent“) abstellt, befreit der Nachweis erfüllter Sorgfaltspflichten ein Unternehmen nun nicht mehr automatisch von der Haftung (Art. 8 Abs. 8). Ein Gericht oder eine andere zuständige Behörde entscheidet nach Prüfung der Einhaltung des Prozessstandards unternehmerischer Sorgfaltspflicht darüber, ob eine Haftung eintritt.

8 Gerichtliche Zuständigkeiten, Verjährung und anwendbares Recht

Anliegen der Regelungen zu gerichtlichen Zuständigkeiten, dem anwendbaren Recht und der Verjährung ist es, Rechenschaftslücken zu schließen. Häufig sind Rechteinhaber_innen in den Gaststaaten transnationaler Unternehmensaktivitäten mit Rechtsverweigerung konfrontiert – durch Verschleppung, Korruption, mangelnde Unabhängigkeit der Judikative und allgemeine schlechte Regierungsführung. Zudem erhalten sie ungeachtet der Begründetheit ihrer Ansprüche oftmals keinen Zugang zu gerichtlicher Abhilfe in den Heimatstaaten der Unternehmen.

8.1 Gerichtliche Zuständigkeiten

Wie schon in vorangegangenen Entwürfen kann die (Zivil-)Gerichtsbarkeit im Heimat- wie auch im Gaststaat eines Unternehmens eröffnet werden. Geklagt werden kann am Ort des Menschenrechtsverstoßes (Art. 9 Abs. 1 lit a), der Handlung oder Unterlassung, die zu einem Menschenrechtsverstoß beigetragen hat (Art. 9 Abs. 1 lit b) oder am Sitz des Unternehmens (Art. 9 Abs. 1 lit c). Die Eröffnung der Gerichtsbarkeit in den Herkunftsstaaten transnationaler Unternehmen ist von entscheidender Bedeutung, um Menschenrechtsverstößen durch Unternehmen in Ländern mit defizitären Justizsystemen abzuhelpen. Aus Perspektive der Rechteinhaber_innen ist wichtig, das gerichtliche Forum möglichst frei wählen zu können, um Zugang zu effektiver Abhilfe zu erhalten. Der neue Entwurf stellt im Gegensatz zum Vorentwurf klar, dass die im Common Law geltende Doktrin des *forum non conveniens* hier keine Anwendung findet und schließt damit bislang bestehende Lücken (Art. 9 Abs. 3). Nach dieser Doktrin darf ein Gericht seine Zuständigkeit für einen Fall verneinen, wenn es ein anderes Gericht für eher zuständig erachtet. In der Vergangenheit hat diese Rechtslehre den Zugang Betroffener zu Gerichten in den Heimatstaaten der

Unternehmen wiederholt behindert.¹⁹ Zudem kommt der Entwurf den Forderungen nach der Einführung einer Notzuständigkeit (*forum necessitatis*) nach, um einen wirksamen Zugang zu Rechtsbehelfen abzusichern (Art. 9 Abs. 5). Somit können beispielsweise Gerichte in der EU in Ausnahmefällen über einen Rechtsstreit entscheiden, wenn es nicht zumutbar ist oder es sich als unmöglich erweist, ein Verfahren in einem Drittstaat, zu dem der Rechtsstreit einen engen Bezug aufweist, einzuleiten oder zu führen.

8.2 Verjährung

Geltende Verjährungsfristen berücksichtigen häufig nicht die Komplexität der Sachverhalte bei Menschenrechtsverstößen im Zusammenhang mit transnationalen Wirtschaftsaktivitäten, den schwierigen Zugang zu Informationen und den Aufwand einer Verfahrensvorbereitung aus dem Ausland. Darauf reagiert bereits der Vor-entwurf in Art. 8 Abs. 2 und verlangt für Zivil- und andere Verfahren „angemessene“ Verjährungsfristen. Doch auch der neue Entwurf lässt eine Konkretisierung der Verjährungsfristen vermissen (Art. 10 Abs. 2). Es wurde aber deutlich gemacht, dass Staaten für die Durchsetzung solcher transnationalen Ansprüche mehr Zeit gewähren müssen, da manche Schäden erst nach einer langen Zeit festgestellt werden können, wie beispielsweise bei Gesundheitsschädigungen, die sich erst Jahre nach einem schadensbegründenden Ereignis manifestieren. Verbessert werden könnte der Entwurf, indem er auch das Thema Verjährungshemmung in den Blick nimmt. Eine Verjährungsfrist darf erst anlaufen, wenn die Betroffenen Kenntnis von allen anspruchsbegründenden Tatsachen haben.

8.3 Anwendbares Recht

Auch dem anwendbaren Recht kommt entscheidende Bedeutung für die effektive Abhilfe zu. Im europäischen Recht kommt bei deliktsrechtlichen Schadenersatzansprüchen aufgrund der allgemeinen Kollisionsnorm des Art. 4 Abs. 1 der Rom-II-VO grundsätzlich das Recht desjenigen Staates zur Anwendung, in dem der Schaden eintritt. Dies kann jedoch für Kläger_innen ungünstig sein, soweit das Recht dieser Staaten ein geringeres Schutzniveau vorsieht.²⁰

Art. 11 des neuen Entwurfs räumt bei Menschenrechtsverstößen durch Unternehmen eine Wahlmöglichkeit zwischen dem Recht des Staates, in dem die Klage anhängig ist (Forum-Staat) und der ausländischen Rechtsordnung ein. Alternativ kann sich das anwendbare Recht nach dem Ort des schadensbegründenden Ereignisses (Art. 11 Abs. 2 lit a) oder dem Sitz des beklagten Unternehmens (Art. 11 Abs. 2 lit b) bestimmen. Hierdurch könnte ein höheres Schutzniveau sichergestellt werden.

¹⁹ Das wohl prominenteste Beispiel ist die Brandkatastrophe von Bhopal, Indien (1984): Klagen gegen das US-amerikanische Unternehmen Union Carbide konnten nicht in den USA verhandelt werden.

²⁰ Beispielsweise konnten vier pakistanische Kläger_innen etwaige bestehende Ansprüche gegen den deutschen Textildiscounter K&K wegen des verheerenden Brandes in einer Textilfabrik in Karachi schon deshalb nicht durchsetzen, weil nach pakistanischem Recht Verjährung eingetreten war. (Beschl. OLG Hamm v. 21.05.2019, Az. 9 U 44/19).

9 Zusammenarbeit zwischen Staaten

9.1 Internationale Rechtshilfe

Trotz zahlreicher Anschuldigungen gegen Unternehmen, in Menschenrechtsverstöße verwickelt zu sein, gibt es wenige Ermittlungen und Strafverfolgung.²¹ Deshalb müssen die Vertragsstaaten einander bei der Einleitung und Durchführung von Ermittlungen, Strafverfolgungsmaßnahmen sowie gerichtlichen und anderen Verfahren Rechtshilfe gewähren. Insbesondere müssen sie alle relevanten Informationen zugänglich machen und alle ihnen zur Verfügung stehenden und für das Verfahren erforderlichen Beweise bereitstellen, um wirksame, rasche, gründliche und unparteiische Ermittlungen zu ermöglichen. Diese in Art. 12 Abs. 1 des neuen Entwurfs verfolgten Anliegen sind sehr zu begrüßen. In den Blick genommen wird die grenzüberschreitende justizielle Zusammenarbeit in Zivil-, Straf- und Verwaltungssachen in Bezug auf alle unter den Vertrag fallenden Ansprüche. Der neue Entwurf schafft hierbei größere Klarheit und Präzision gegenüber dem Vorentwurf.

9.2 Internationale Zusammenarbeit

In Übereinstimmung mit Art. 56 der Charta der Vereinten Nationen verpflichten sich die Vertragsstaaten zu internationaler Zusammenarbeit. Art. 13 Abs. 2 nennt mögliche Maßnahmen, die vor allem die Gaststaaten transnationaler Unternehmen dringend benötigen, darunter technische Unterstützung, Erfahrungsaustausch, Bewusstseinsbildung und Kapazitätsaufbau sowie Erleichterung der wissenschaftlichen Zusammenarbeit in Bezug auf Herausforderungen und Best-Practice-Beispiele zur Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen und -verstößen. Positiv ist, dass nun auch die wichtige Rolle von Nationalen Menschenrechtsinstitutionen anerkannt wird und ein entsprechender Aufbau ihrer Kapazitäten im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte auch Gegenstand der internationalen Zusammenarbeit sein soll (Art. 13 Abs. 2 lit a).²²

10 Verhältnis zu anderen völkerrechtlichen Verpflichtungen

Das Deutsche Institut für Menschenrechte hält die Menschenrechte für vorrangig gegenüber anderweitigen Verpflichtungen. In der Realität beschränken allerdings handels- und investitionsrechtliche Verpflichtungen oft den notwendigen regulatorischen Freiraum von Staaten, ihrer menschenrechtlichen Schutzpflicht gerecht zu werden. Im Vorentwurf wurde dieses Missverhältnis nur unzureichend angegangen. In Art. 14 Abs. 5 lit a stellt der neue Entwurf nun heraus, dass alle bestehenden bilateralen und multilateralen Übereinkünfte, einschließlich Handels- und Investitionsabkommen, so auszulegen und umzusetzen sind, dass das neue Abkommen nicht untergraben oder eingeschränkt wird. Zudem sollen zukünftige bilaterale und multilaterale Handels- und Investitionsabkommen mit den Menschenrechtsverpflichtungen des neuen Abkommens vereinbar sein (Art. 14 Abs. 5 lit b).²³ Um die

²¹ Statement by the Working Group on Business and Human Rights Chairperson to the 35th session of the Human Rights Council:
<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21713&LangID=E> (abgerufen am 24.08.2020).

²² Vgl. Niebank, Jan-Christian (2019): Bringing Human Rights Into Fashion: Issues, Challenges and Underused Potentials in the Transnational Garment Industry. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte, S. 48 ff.:
https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/ANALYSE/Analysis_Bringing_Human_Rights_into_Fashion.pdf (abgerufen am 24.08.2020)

²³ Vgl. Zero Draft Art. 13 Abs. 6 und 7.

Achtung menschenrechtlicher Prinzipien zu gewährleisten, sollten Staaten dazu verpflichtet werden, eigenständige menschenrechtliche Folgenabschätzungen vor Inkrafttreten neuer Handels- und Investitionsabkommen durchzuführen, damit bereits bei ihrem Abschluss Auswirkungen auf die Menschenrechtslage berücksichtigt werden, Menschenrechte nicht verletzt und nachträgliche Streitschlichtungsverfahren vermieden werden. Staaten sollten außerdem detailliert über die Einbeziehung menschenrechtlicher Fachexpertise berichten, sowohl bei der Erstellung von Folgenabschätzungen als auch beim Monitoring bestehender Handelsabkommen.

11 Ausblick

Der vorliegende Entwurf ist eine deutlich verbesserte Grundlage für die weiteren zwischenstaatlichen Verhandlungen. Es gibt nun wirklich keine überzeugenden Sachargumente mehr, die dagegensprechen, sich an den weiteren Verhandlungen und dem Feinschliff des Textes zu beteiligen. Wie von der EU eingefordert, wurde der zunächst zu eng gefasste Anwendungsbereich des Abkommens auf alle Unternehmensaktivitäten, inklusive auf Unternehmen im Staatseigentum, erweitert. Der zunächst diffuse Bezug auf „alle Menschenrechte“ wurde gut präzisiert. Eine Unterminierung der UNGP-Umsetzung durch ein internationales Abkommen droht nicht, denn der neue Entwurf richtet sich klar an diesen aus.²⁴

Und so hängt es an der entscheidenden politischen Frage „wer macht mit“? Die EU formulierte in der letzten Verhandlungsrunde, der Prozess müsse Zugkraft bei den UN-Mitgliedstaaten entwickeln. Mit 27 Mitgliedstaaten hat sie dies in der Hand. Die EU sollte sich deshalb – entsprechend ihrer Zuständigkeiten – zügig auf ein formelles Verhandlungsmandat des Europäischen Auswärtigen Dienstes einigen, um den weiteren Verhandlungsprozess mitgestalten zu können. Deutschland sollte sich hierfür im Rahmen der EU-Koordination und seiner Ratspräsidentschaft einsetzen. Auf diese Weise wären entscheidende Herkunftsstaaten großer transnationaler Unternehmen in den Prozess einbezogen und die Zugkraft des Prozesses wäre nahezu verdoppelt.

Impressum

Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin
Tel.: 030 25 93 59-0
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

KONTAKT: Jennifer Teufel, Lissa Bettzieche

LIZENZ: Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>
Oktober 2020

Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenkonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.

²⁴ Zu den Redebeiträgen der Staaten in der 5. Verhandlungsrunde, siehe: UN Doc. A/HRC/43/55, S. 20-21, 33.